



Pravo javnosti da zna

Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH

Uvod

Svrha ovog dokumenta jeste da definiše standarde proaktivne objave informacija institucija koje saraduju u tematskoj oblasti „Komunikacije i upravljanje znanjem“ u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH¹ (u nastavku: institucije korisnice), a s ciljem povećanja njihove transparentnosti u domenu komunikacija. Institucije korisnice opredjeljene su za postepeno dostizanje ovog cilja do kraja 2016. godine. Dokument je dizajniran ne samo da potakne javnu objavu informacija od značaja za rad institucija korisnica već i intenzivniju razmjenu informacija s njihovim klijentima. Preporuke koje dokument nudi primjenjive su za sve institucije uprave i tijela u javnom vlasništvu. Stoga je njegov posredan cilj da institucije korisnice vlastitim primjerom posluže kao pokretač povećanju nivoa javnosti rada institucija u BiH, dijeleći stečena iskustva i znanja o proaktivnoj transparentnosti u domenu komunikacije posredstvom struktura za reformu javne uprave i multiplikatora javnog mijenja.

Pristup javnosti informacijama i povećanje transparentnosti temeljni su principi otvorene vlasti, čija provedba jača povjerenje građana u njen rad. Pravo javnosti da zna² izvedeno je iz člana 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koji precizira da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i **pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice**“. Mehanizmi ostvarivanja ovog prava su različiti, a u praksi su to najčešće ustav ili zakoni o slobodnom pristupu informacijama. BiH je prva država u regionu Zapadnog Balkana koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI)³. Njime je ustanovljeno da **informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti**. Iako navodi da je cilj promocija veće transparentnosti javnih organa, ZoSPI ne propisuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija o radu institucije, već se ograničava na pravo građana da svaku informaciju, uz izuzetke utvrđene Zakonom, potražuje u upravnom postupku na propisanom obrascu. Time ZoSPI ne promovira veću transparentnost omogućavanjem pristupa informacijama, jer one, osim za potražioca, i dalje ostaju javno nedostupne.

¹ Program jačanja javnih institucija u BiH po nalogu Vlade SR Njemačke provodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Na strani BiH za provedbu zadužen je Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO). Program djeluje u pet tematskih oblasti, a institucije korisnice u tematskoj oblasti „Komunikacije i upravljanje znanjem“ su PARCO, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH (HEA), Agencija za statistiku BiH (BHAS) i Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH (DEI). Pridružene članice u ovoj tematskoj oblasti su Služba za informiranje Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH, Agencija za državnu službu BiH i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

² Međunarodni dan prava javnosti da zna ustanovljen je 2002. i obilježava se svakog 28. septembra.

³ „Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH“, („Službeni glasnik BiH“ br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13).

Principi otvorene javne uprave

Potrošnja javnog novca nameće obavezu transparentnog rada institucija uprave i pravdanja utrošenih sredstava. U efikasnoj i transparentnoj upravi važi generalno pravilo: vrijednost za novac. **Usluge javne uprave imaju vrijednost ukoliko su isporučene na vrijeme, na efikasan način i tako da su vidljive, jasne i lako dostupne svim korisnicima.** Cilj reforme javne uprave⁴ koju BiH provodi skoro deceniju je kreiranje učinkovite, troškovno efikasne i transparentne javne uprave u skladu s principima evropskog administrativnog prostora i fundamentalnim elementima dobre uprave. Značajan broj mjera Revidiranog akcijskog plana⁵ Strategije reforme javne uprave u BiH u poglavlju „Institucionalna komunikacija“ direktno i posredno ukazuje na potrebu za povećanjem nivoa transparentnosti. **Posebna vrijednost transparentnosti javne uprave u njenom je integritetu.** Samo transparentna javna uprava jača povjerenje građana u institucije države do mjere da je jedino transparentna vlast legitimna vlast. Transparentnost uprave višestruko je bitna. Ona:

- opravdava postojanje upravnog aparata;
- jača povjerenje građana u legitimno izabrane predstavnike vlasti;
- štedi resurse;
- potiče kreiranje društva znanja i kompetencija.

Jedan od načina dostizanja transparentnosti⁶ rada javne uprave je proaktivna objava informacija i komunikacija na web-prezentacijama institucija. Što je više strukturiranih, upotrebljivih i lako dostupnih informacija na web-prezentacijama institucija, to je manji prostor za odsustvo povjerenja u njihov rad. Institucije korisnice pristupaju ovom izazovu s načelom: **transparentno je ono što je objavljeno.** Pri tome se rukovode OGP-principima⁷. Također, **transparentna javna uprava je i mehanizam participativne demokratije.** Građani kojima su dostupne informacije u radu javne uprave posjeduju alat i argumentaciju za korektivno djelovanje na njen rad.

Istraživanja u ovoj oblasti upućuju na izuzetno nizak nivo transparentnosti rada javnih institucija u BiH.⁸ Odsustvo transparentnosti rada uprave u direktno je proporcionalnoj vezi s indeksom percepcije njene korupcije. Javna uprava u BiH je, prema općoj percepciji, preplaćena, neučinkovita, nepotistična i korumpirana i, najvećim dijelom, ne ostavlja utisak strukture čija je svrha da „služi javnosti“ (engl. *public service*).⁹

⁴ OECD, „Public Sector Integrity Reviews“. <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework>

⁵ Ured koordinatora reforme javne uprave, „Revidirani akcioni plan 1 za implementaciju Strategije reforme javne uprave u BiH“, <http://parco.gov.ba/?id=2839>

⁶ Transparentnost je „otvorenost prema najširoj javnosti u vezi s vladinim strukturama i funkcijama, fiskalnoj politici, računima javnog sektora i njihovim projekcijama. To uključuje pristup pouzdanim, opsežnim, pravovremenim, razumljivim i međunarodno uporedivim informacijama o vladinim aktivnostima.“ (George Kopits and Jon Craig: *Transparency in Government Operations*, International Monetary Fund, Washington DC, 1998)

⁷ Open Government Partnership, inicijativa o otvorenoj vlasti kojoj je BiH pristupila 24. septembra 2014.

⁸ Centri civilnih inicijativa, „Javnost rada vlada i parlamenata u BiH: službene Web stranice institucija kao efikasan alat za pružanje informacija“. Tuzla, 2014.

⁹ Transparency International BiH, „Percepcija javne uprave, Bosna i Hercegovina 2014“, Sarajevo, 2015. (<http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TI-BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014..pdf>).

Shodno tome, u administrativnoj kulturi u BiH evidentna je nedovoljna spremnost na proaktivnu objavu informacija. Ona proizlazi iz stava da promicanje prava javnosti da zna povećava administrativno opterećenje ljudskih, finansijskih i tehničkih resursa, ili potpada pod domen zaštite ličnih podataka te, posljedično, izaziva otpor postupajućih službenika. Međutim, proaktivna objava informacija upućuje na suprotno. Naime, objava informacija koje se odnose na budžet, planove rada, revizorske izvještaje, planove nabavki, strateške dokumente institucije, kao i internih akata od interesa javnosti, a naročito baza podataka, po tipu je jednokratna (ne zahtijeva svakodnevno ažuriranje i dodatni angažman službenika), te direktno umanjuje broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upotrebu resursa za njihovu obradu. Istovremeno, objava rješenja o pristupu informacijama umanjuje broj ponovljenih zahtjeva, čime se olakšava rad administracije. Također, „*Podsticati i unaprijediti proaktivnu transparentnost u radu javnih institucija u BiH u skladu sa standardima Partnerstva za otvorenu vlast (Open Government Partnership)*“ je i obaveza svih institucija u BiH prema Akcijskom planu za provođenje strategije za borbu protiv korupcije¹⁰. Konačno, institucije uprave proaktivnom objavom informacija ograničavaju prostor za pogrešnu interpretaciju mandata i uloge i kreiraju atmosferu povjerenja javnosti u njihov rad.

Proaktivna transparentnost u BiH: Strateško opredjeljenje

U istraživanju o proaktivnoj objavi informacija¹¹, koje je među 66 javnih organa u BiH 2014. provela Analitika, nalaze se i institucije korisnice. Od 23 kriterija, BHAS je zadovoljila 14, PARCO 15, DEI 10, a HEA 15, čime je potonja rangirana među pet institucija s najvećim stepenom proaktivne transparentnosti. Online anketa provedena među institucijama korisnicama u septembru 2015. pokazala je da sve zadovoljavaju najmanje 46 % standarda proaktivne transparentnosti, definiranih u aneksu ovog dokumenta. Od 37 standarda, objavom dokumenata na web stranicama, HEA i DEI zadovoljavaju njih 23, BHAS 18, a PARCO 17.

Imajući u vidu trenutni presjek stanja, institucije korisnice odlučile su se napraviti suštinski iskorak u ovoj oblasti i u narednom periodu unaprijediti nivo proaktivnog objavljivanja informacija na svojim zvaničnim web-stranicama. Stoga, ovaj dokument poziva na proaktivnu transparentnost u objavi sadržaja na web-prezentacijama institucija korisnica, definiranjem liste standardnih informacija/dokumenata za objavu. Oni su u skladu sa sadržajem, vrsti i dinamici promjene svrstani u: finansijske, strateške, institucionalne i operativne informacije/dokumente (vidjeti Aneks). Prilikom definiranja liste u aneksu ovog dokumenta uzeti su u obzir međunarodni standardi o proaktivnom objavljivanju informacija, primjeri dobre prakse u svijetu i regionu, kao i sektorski zakoni u BiH koji propisuju objavu pojedinih vrsta informacija. Listu je nužno revidirati u skladu s promjenama zakonskih rješenja, izmjenama obrazaca objave i tzv. *nivoima zrelosti transparentnosti*.¹²

¹⁰ <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

¹¹ Centar za društvena istraživanja Analitika. „Rezultati istraživanja: Dostupnost informacija na službenim web-prezentacijama javnih organa Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 2014.

http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/javni_organ_i_proaktivno_objavljivanje_informacija_-_web_24mart2015.pdf

¹² U primjerima objave budžeta, plana nabavki, informacija o plaćama zaposlenika institucije i sl. razlikujemo nivo zrelosti transparentnosti ovisno o dubini njihove analize i obimu objavljenih podataka.

Institucije korisnice u prvoj fazi realizacije opredjeljenja na proaktivnu objavu na web-stranicama trebaju učiniti javno dostupnim dokumente iz grupe institucionalnih i strateških, kao i dokumente iz preostalih grupa čija je objava propisana zakonom, a sukcesivno i ostale dokumente s liste. Cilj objava je da, u konačnici, korisnicima web-sadržaja institucija korisnica omoguće visok nivo informiranosti o njihovom radu, te sadržinsku i komparativnu analizu dostupnih informacija.

Principi proaktivne objave informacija na web-stranicama institucija korisnica su:

- tačnost (istinite informacije koje odgovaraju stvarnosti);
- blagovremenost (objava u najbližem mogućem roku od trenutka događanja);
- provjerljivost (mogućnost provjere informacija iz dopunskog izvora);
- redovno ažuriranje (blagovremena objava promjena u informaciji);
- strukturiranost (uređenost informacijskih cjelina);
- pretraživost (objava u mašinski čitljivim formatima i pod asocijativnim naslovom);
- uporedivost (mogućnost poređenja informacija iz više istovrsnih dokumenata);
- dostupnost bez korištenja specijaliziranih softverskih alata i licenci;
- dostupnost različitim kanalima komunikacije bez vremenskog ograničenja.

Preporuke

Institucije korisnice prihvatanjem definiranih standarda proaktivne objave informacija ovim dokumentom također preporučuju:

- organizacijama civilnog društva redovni godišnji monitoring proaktivne objave na webu;
- svim institucijama uprave i tijelima u javnom vlasništvu u BiH preuzimanje liste standardnih informacija/dokumenata za proaktivnu objavu;
- međuinstitucionalnu razmjenu iskustava i znanja u vezi s transparentnom komunikacijom u javnoj upravi;
- pozivaju na dvosmjernu komunikaciju s ciljanim javnostima radi unapređenja proaktivne objave informacija.

Ovaj dokument je objavljen u septembru 2015. godine u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH te je proizvod saradnje između četiri institucije u BiH (Ured koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, Agencija za statistiku BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja BiH i osiguranje kvalitete BiH) i organizacija civilnog društva (Transparency International BiH, Centar za društvena istraživanja Analitika i Centar za istraživačko novinarstvo). Program po nalogu Vlade SR Njemačke u BiH provodi GlZ. Stanovišta iznesena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stanovišta GlZ-a niti stanovišta Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj, odnosno, Vlade SR Njemačke.

